

WISSENSCHAFTLICHE ARBEITSTAGUNG DAS KOMMUNIKATIONSMITTEL 'FORMULAR'⁺
BÜRGER - FORMULARE - BEHÖRDE
9./10. OKTOBER 1979

O. Vorbemerkung

Das Institut für deutsche Sprache (IdS), Mannheim, veranstaltete zusammen mit seiner "Kommission für Fragen der Sprachentwicklung" diese Arbeitstagung. Teilnehmer waren gut 25 Vertreter verschiedener Behörden, Hochschulen, Forschungsinstitute und Organisationen sowie Mitglieder des Instituts und seiner Kommission. Ziel der Veranstaltung war, Beteiligte aus den verschiedensten Fachbereichen zusammenzuführen, die Probleme zu diskutieren, die mit den Formularen als Medium im Kommunikationskreis "Bürger → Behörde → Bürger..." aufgegeben sind, und in Form einer ersten Bestandsaufnahme einen kleinen Schritt in Richtung auf ein höheres Problembewußtsein und eine engere Zusammenarbeit zu tun.

1. Die Vorträge

S. Grosse: Allgemeine Überlegungen zur sprachlichen Fassung von Vordrucken und Formularen

- Hinweis auf die Dezembersitzung 1978 der Kommission, auf der die sprachliche Form der Vordrucke diskutiert wurde
- Vordrucke als spezifische Textsorte in einer spezifischen asymmetrischen Dialogsituation

⁺ Die Vorträge sowie ein Bericht über die Diskussionen und eine ausführliche Bibliographie zur Amts- und Verwaltungssprache werden publiziert in: S. Grosse/W. Mentrup (Hrsg.) (1980): Bürger - Formulare - Behörde. Wissenschaftliche Arbeitstagung zum Kommunikationsmittel 'Formular', Mannheim, Oktober 1979 (= Forschungsberichte des Instituts für deutsche Sprache Band 51). Tübingen (Gunter Narr Verlag).

- Aufgabe für die Sprachwissenschaft wie etwa auch für die Psycho- und Soziolinguistik, sowohl die sprachproduktive Handlung des Senders als auch die textrezipierende Handlung des Empfängers zu untersuchen
- Notwendigkeit, die gesetzlichen Textgrundlagen in die völlig andere Textsorte des Fragenkatalogs eines Vordrucks zu transformieren sowie das fachsprachliche Vokabular und die fachspezifische Idiomatik in eine allgemein verständliche Version umzusetzen, ohne die Information über die gesetzlichen Eckdaten zu verändern
- In den zunehmenden Verständnisschwierigkeiten beim Ausfüllen von Vordrucken begründete Gesichtspunkte für die Formulare wie etwa Hinzuziehung von Verhaltenspsychologen, Didaktikern und Druckern; mehr optische Orientierungshilfen; statt eines Verhör-Protokolls ein Fragebogen-Dialog; Einheitlichkeit der Terminologie; Austausch der Auswertungsergebnisse; Anpassung der Markierungen für die Computer an das Lese- und Rezeptionsverhalten der Adressaten; Probeläufe

H. Fotheringham: Allgemeine Gesichtspunkte des Formulars

- Kurzer Abriss der historischen Entwicklung des Formulars
- Verwaltung, Gesetze, Formulare, Bürger
- Die Rolle der Rechts- oder Gesetzesbegriffe in der Verwaltungssprache, insbesondere in Formularen
- Gesetzesbegriffe als im wesentlichen abstrakte Begriffe mit einem engen, zweifelsfreien Begriffs- oder Bedeutungskern und einem diffusen, keine Sicherheit bietenden Begriffs- oder Bedeutungshof
- Die Problematik juristischer Interpretation der Begriffe mit großem Hof: spezielle Definition, amtliche Begründungen zu einem Gesetz und sonstige Gesetzesmaterialien, richterliche Rechtssprechungen, verwaltungsinterne Weisungen der Zentralbehörden in Richtlinien und Verwaltungs- und Dienstvorschriften, Kontext
- Gesichtspunkte für die Aufnahme und Behandlung von Gesetzesbegriffen in Formularen
- Kommentierung, Übersetzung, Paraphrasierung oder einfache Übernahme von Gesetzesbegriffen in den Formularen
- Verhältnis von Vorspann, Formulartext und angehängten Erläuterungen

M. Helbig: Der Aufbau und die Gestaltung der Vordrucke

- Vordrucke (Formulare) als Organisationsmittel zum Aufnehmen, Verknüpfen, Ausgeben und Speichern von Informationen
- Entwicklung der Vordrucke aus dem jeweiligen Arbeitsablauf heraus, den sie dann ihrem Inhalt und ihrer Aufmachung entsprechend steuern

- Gesichtspunkte für die Gestaltung der Vordrucke: bildliche Darstellungen und sinnvoll abgestimmter Gebrauch der Begriffe und ihre Verständlichkeit; Übersichtlichkeit der Vordrucke (Textlücken, Fragebögen, Leitwörter, Tabellen, Auswahltexte); Anordnung der Anweisungen zum Ausfüllen; Anordnung der Eintragungsflächen; Format der Vordrucke; Aufmachung der Vordrucke (Papier, Art und Anordnung der Schriften und Linien, Farben) u.a.

M. Iken: Computerformulare

- *Formular versus Vordruck*
- Vordrucke als Schnittstelle zwischen Mensch und Maschine: Redundanz und Eindeutigkeit
- Phase I: Dominanz der Computer und der Maschinenfachleute, Fachabteilungen mehr als Dienstleistungsabteilungen für die Maschine
Phase II: Emanzipation im EDV-Umfeld, Vergrößerung des Wissens innerhalb der Fachabteilungen um die Möglichkeiten der Computer; mehr Zeit für die Programme, weniger für die Ausfüllung
- Unmöglichkeit einer umfassenden Norm für Computervordrucke, je spezifische Anforderungen der Sachbereiche und Marktbereiche
- Steigende Bereitschaft zur Verbesserung
- Prognose einer expansiven technischen Entwicklung noch schneller arbeitender Maschinen zur Herstellung von Vordrucken

R. Albrecht: Differenzen zwischen der 'Alltagswelt', der 'Medienrealität', der 'verrechtlichten Realität' und der 'Verwaltungswelt' - Versuch einer sozial- und kommunikationswissenschaftlichen Annäherung an das Verhältnis Bürger - Behörde

- Formulare als hochstandardisiertes Mittel der Kommunikation, diese verstanden als soziales Handeln zwischen Bürger - öffentliche Verwaltung (Behörde)
- Fremdheit des Sachbereichs und der Sprache: Formular als Voraussetzung zur Erlangung öffentlicher Sozial- und Reproduktionsleistungen
- Durchsetzung des Zweckes als Erfolgskriterium für die Verhandlung zwischen Bürger - Behörde
- Ausschöpfungsquote der Rechte oft am geringsten bei den Gruppen von Bürgern, die auf die Ausschöpfung am meisten angewiesen sind
- Standardisierung von Erhebungsangaben zur Bearbeitungs-, Verwaltungsvereinfachung und -rationalisierung notwendig wie auch zur Gerechtigkeit, zur Vergleichungsmöglichkeit gesellschaftlicher und individueller Lebenslagen
- Empfänger eines Wohngeldes etwa 70% Rentner(-innen) und Empfänger anderer Formen von Nicht-Erwerbseinkommen: sozialer Zusammenhang von Armut und Alter

- Zusammentreffen der Alltagswelt, Medienwelt, der Welt der Verrechtlichung und des Rechts und der Welt der Verwaltung im Verwaltungshandeln
- Informationen bei den Behörden über reale Problemlagen durch die Medien gesteuert: je höher die Publizität eines realen oder fiktiven Problems, desto größer die Chance, von den gesetzestvorbereitenden Instanzen überhaupt wahrgenommen zu werden
- Rechts- und Verrechtlichungsstrukturen und Verwaltungs- und Bearbeitungsmuster im Rahmen des herrschenden Rechts
- Veränderung der Formulare unter bürgernahen Gesichtspunkten als erster Schritt zu einem Mehr an Zugänglichkeit und alltagspraktischer Orientierung
- Weitere Schritte: Verbesserung der räumlichen und zeitlichen Erreichbarkeit der Behörde - Ausgestaltung der Rahmenbedingungen des Verkehrs und der Verhandlungen Bürger-öffentlich Beschäftigter - Ausweitung der politischen, rechtlichen und finanziellen Vor-Gaben für öffentliche Reproduktionsleistungen

Im weiteren wurde zunächst über Erfahrungen mit den verschiedenen Entwürfen des Antragsformulars auf Wohngeld (Mietzuschuß) berichtet, so von H. Fotheringham über die in Berlin, Hamburg und Bremen, so von G. Schmidt über die der Stadt Mannheim. G. Diedrich formulierte die folgenden sechs Leitsätze, die nach seiner Meinung durch neue Erkenntnisse der Gehirnbiologie wissenschaftlich bestätigt sind und die er u.a. auf den hessischen Wohngeldantrag anwendete:

- Gegenstände hervorheben, über die etwas ausgesagt werden soll
- Aussagen nicht zu lang oder zu inhaltsreich machen
- Leserunbekanntes stets durch Leserbekanntes erläutern
- Leserbekanntes nicht grundlos durch Leserunbekanntes verfremden
- Wenn möglich Gegenstände und Aussagen sichtbar machen
- Grundsätzlich den Weg vom Allgemeinen zum Besonderen gehen

Zum Schluß setzte sich der Referent vor dem Hintergrund dieses biologischen Verständlichkeitskonzeptes und vor dem Hintergrund der vier Verständlichkeitsfaktoren 'Sprache - Inhalt - Ordnung - Transparenz' mit dem psychologischen Verständlichkeitskonzept und mit den vier "Verständlichkeitsdimensionen" 'Einfachheit, Gliederung, Kürze - Prägnanz, zusätzliche Stimulanz' kritisch auseinander.

Abteilung "Sprache und Gesellschaft" des IdS: Verständlichkeit und Angemessenheit von Antragsformularen in der Interaktion 'Bürger - Behörden'

Diese noch sehr vorläufigen Überlegungen stehen in größerem Zusammenhang mit dem Projekt "Beratungsgespräche - Analyse asymmetrischer Dialoge", das gera-

de im Herbst 1979 angelaufen ist. Ausgangspunkt aller Überlegungen ist, daß Sprechen und Schreiben (auch das Ausfüllen von Formularen) als komplexes Handeln in konkreten sozialen Kontexten betrachtet wird und daß entsprechend handlungstheoretisch orientierte Analysen konkreter Interaktionssituationen notwendig sind, um Aufschlüsse über das Funktionieren von Sprache und sprachlicher Kommunikation zu erhalten. Gesichtspunkte sind etwa:

- Die rechtlichen Grundlagen, Ausführungsbestimmungen und Dienstanweisungen der einzelnen Behörde und die Umsetzung der behördlichen Fachsprache in die Alltagssprache
- Der interne Arbeitsablauf bei der Antragsbearbeitung und die interpretative Gewichtung der einzelnen Angaben durch die Behörde
- Die spezifischen Erwartungshaltungen auf seiten des Bürgers hinsichtlich der Gewichtungspraxis in den Behörden
- Die Kriterien für die Verständlichkeit von Texten

Wissenschaftliche Zielsetzungen dieses Verfahrens könnten sein:

- Überprüfung entwickelter Verständlichkeitskonzepte und Gewinnung neuer Kriterien
- Formulierung von Prinzipien für die Umsetzung der Fach- bzw. Behördensprachen in Alltagssprache für spezifische Zielgruppen

2. Die Diskussionen

Daß Formulare bzw. Vordrucke im Kommunikationskreis "Bürger → Behörde → Bürger..." unentbehrlich sind, war schon angesichts der Flut an Vordrucken unbestritten (1974/1975 mehr als 25 Millionen Anträge zur Lohn- und Einkommenssteuer; Kreisverwaltung ca. 3.000, eine Großstadt ca. 12.000 verschiedene Vordrucke). So ging es in der Diskussion um Fragen der Textproduktion und Textrezeption; übergeordnete Gesichtspunkte waren fachliche Richtigkeit, Rationalisierung und Wirtschaftlichkeit sowie Bürgernähe.

Es wurde die Meinung geäußert, daß der Gestaltung der Formulare innerhalb der Verwaltung noch nicht das in der Wichtigkeit der Formulare begründete Gewicht zugemessen wird. Als mögliche Gründe dafür wurden genannt:

- Ein gewisser fachlicher Hochmut, der bei Fachleuten nicht nur der Verwaltung oft zu beobachten ist
- Die zu starke amtsinterne Ausrichtung der Formulare; anders ausgedrückt: die mangelnde Erkenntnis der Wichtigkeit der Vordrucke als fachexterner, d.h. auf den Laien hin ausgerichteter Texte

- Die teilweise Überforderung der Beamten, die auch darin begründet ist, daß das Formulieren von Formularen in der Ausbildung bisher kaum vorgesehen ist: das Fehlen von Vordrucksachbearbeitern
- Mangelnde Unterstützung durch die höheren Ebenen der Behörden bzw. mangelndes Bewußtsein der Führungskräfte von der Wichtigkeit dieses Problems

Es wurde weiterhin festgestellt, daß an zu vielen Orten Formulare hergestellt werden und daß dabei kaum ein Austausch von Mißerfolgen und Erfolgen bzw. eine Koordination stattfindet. Dem wurde entgegengehalten, daß etwa im Finanzbereich eine bundeseinheitliche Regelung getroffen ist und daß verschiedene Fachkommissionen und Bundesstellen um eine Einheitlichkeit bemüht sind. Zudem wurde unter Hinblick auf die jeweilige Zuständigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden die Forderung als Utopie bezeichnet, eine bundesweite Koordination in den verschiedenen Sachbereichen zu erreichen. Wichtig ist jedoch vor allem, daß die unterschiedlichen Formulare etwa eines Sachbereichs der allgemeinen Forderung nach Verständlichkeit genügen.

Allgemein wurde akzeptiert, daß bei dem Massenanstieg von Vordrucken aus Gründen der Rationalisierung und Wirtschaftlichkeit der Einsatz von Computern unabdingbar ist. Dem Hinweis auf neue, technisch mögliche, noch schnellere Maschinen bei der Herstellung der Formulare sowie auf neue Mensch-Maschine-Kommunikations-Systeme, d.h. der Vorstellung einer weiteren technischen Expansion wurde die des bewußt begrenzten Wachstums entgegengehalten, begrenzt durch die Bedürfnisse des Benutzers der Formulare. Rationalisierung ist nur im Rahmen der Bürgerfreundlichkeit vertretbar.

Ein zentrales Problem der Vordrucke stellt die Notwendigkeit dar, Vorlagen wie Gesetze, Dienstanweisungen u.ä. in den Vordrucktext umzusetzen. Vor allem bezogen auf die Fachtermini wurden die verschiedenen Möglichkeiten der Übersetzung, der Kommentierung, der Paraphrasierung mit Beispielen und der direkten Übernahme unter dem Gesichtspunkt der fachlichen Richtigkeit diskutiert. Bezüglich des Amtsdeutsch wurde auf Wortwahl, Satzbau und Gliederung, Häufung von Substantiven, Verwendung von Abkürzungen und Fremdwörtern hingewiesen. Weitere Gesichtspunkte waren Anreden und

Höflichkeitsformeln, Kennzeichnung der auszufüllenden Kästchen, Zeilenlänge, Schrifttyp, das Verhältnis von einführendem Vorspann, Vordruck und Erläuterungen, der logische Aufbau des Formulars und die Ordnung der Gedankenführung: alles faßbar unter Übersichtlichkeit und Verständlichkeit. Dabei wurde die Kritik an dem psychologischen Verständlichkeitskonzept kritisiert sowie auf Versuche in den USA und in England hingewiesen.

Einigkeit herrschte darüber, daß bei der Erarbeitung von Vordrucken Vertreter etwa der Psychologie, der Soziologie, der Didaktik u.a. mit herangezogen werden sollten. Vordrucke, die in Massenaufgabe erscheinen, sollten in Probeläufen getestet werden. Ein Problem dieses Verfahrens ist natürlich die Frage der Zeit und der Kosten.

Die abweichenden Bezugssysteme der Kommunikationspartner 'Bürger - Behörde', die unterschiedliche Sprache der Verwaltung und des Alltags, die Asymmetrie der Kommunikationssituation, allgemein: das Auseinanderklaffen von Alltagswelt und Verwaltungswelt sowie die durch die Formulare gegebene Überführung eines konkreten Vorgangs in einen dem gesetzlichen Auftrag gemäßen Fall als Realität des Bürgers von Amts wegen - all dieses führt zu einer in der Fremdheit der Verwaltungssicht begründeten negativen Einstellung der Bürger gegenüber der Verwaltung überhaupt und den Vordrucken speziell. Verbunden damit ist eine Angstschwelle: "Wenn ich Anträge stelle oder Formulare ausfüllen muß, habe ich immer Angst, etwas falsch zu machen." Daneben steht die alltagspraktische Bedeutung der Formulare und ihrer Ausfüllung als Zugang zu öffentlichen Leistungen, in vielen Fällen als Sicherung der materiellen Existenz. Darin liegt die Gefahr einer Benachteiligung von vornehmerein unterprivilegierter Gruppen, was oft dazu führt, daß die Zahlungen die am wenigsten Bedürftigen der Bedürftigen erreichen, da diese die besseren Voraussetzungen haben, sich fallgerecht darzustellen bzw. kompetente Hilfe zu mobilisieren. Vor diesem Hintergrund wurde diskutiert, Aufklärungs- und Informationsbroschüren als Kenntnissgabe von möglichen Ansprüchen zu verteilen, die Möglichkeit der mündlichen Beratung durch die Ver-

waltung und Sozialhelfer weiter auszubauen und dem Bürger mehr bewußt zu machen, die Verlagerung von Gesprächen vor die Antragsstellung zu ermöglichen sowie die Beratung stärker in die Umwelt der betroffenen Bürger zu verlegen. Diesen Überlegungen steht jedoch das Problem der personellen Besetzung in der Verwaltung gegenüber.

Zwar stand im Mittelpunkt der Diskussion das auseinanderklaffende Nebeneinander der Alltagswelt des Bürgers und der Welt der Verwaltung, doch wurde vor allem zum Schluß ein weiterer Gegensatz sehr deutlich: der Gegensatz zwischen Theoretikern und Praktikern, zwischen linguistischer Forschung und amtlicher Sprachpraxis. In dem Spannungsfeld der Pole 'abstrakte Theorie' und 'konkrete Praxis' entstand zunächst bei vielen Teilnehmern das Gefühl einer mehr oder weniger starken Frustration; auf der anderen Seite war jedoch auch ein gewisser Prozeß der Sensibilisierung beider Seiten für die Standpunkte der jeweils anderen spürbar. Sicher ist, daß vor dem Hintergrund der mehr allgemeinen Bestandsaufnahme dieser Arbeitstagung weitere Schritte zur Konkretisierung in Richtung auf die mehr generell formulierten Ziele unternommen werden sollten:

- Erstellung einer umfassenden Bibliographie zur Amts- und Verwaltungssprache, zum Büro- und Geschäftsverkehr, zum Problem der Formulare unter Einschluß auch soziologisch, psychologisch und sprachlich-stilistisch orientierter Arbeiten
- Ein Wörterbuch des Bürowesens oder ein Wörterbuch zur Formularsprache, analog etwa zu dem Vorschlag einer schwedischen Regierungskommission, ein Wörterbuch zu verfassen, das den "Umgang mit Bürokraten" erleichtern soll
- Intensive linguistische Analyse von Formularen der verschiedensten Sachbereiche

Was nicht auf der Tagung besprochen wurde:

- Dokumentation von Projekten und sonstigen vor allem behördlichen Tätigkeiten im Bereich - allgemein gesprochen - der Amts- und Verwaltungssprache und der Formulare
- Veranstaltung zumindest einer zweiten Tagung in ähnlicher Zusammensetzung zur Konkretisierung der mehr allgemeinen Bestandsaufnahme der ersten Tagung in Richtung etwa auf die genannten Schritte hin

3. Das Fünf-Punkte-Programm

Die Vorträge und die sich daraus ergebenden Diskussionen führten zur gemeinsamen Formulierung der folgenden, mehr allgemeinen Aussagen:

1. Vordrucke (Formulare) sind im Kommunikationskreis "Behörde → Bürger → Behörde..." unentbehrlich. Bei ihrer Gestaltung sind deshalb grundsätzlich sowohl die Erfordernisse der Behörden als auch die der Bürger zu berücksichtigen, und zwar nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel und des Zwecks. Da die Behörden für die Bürger und nicht die Bürger für die Behörden da sind, muß neben der fachlichen Richtigkeit die Bürgernähe vor der Rationalisierung ein zentraler Gesichtspunkt sein.
2. Bei den Behörden hat heute die Frage, wie Vordrucke bürgernah gestaltet werden können, noch weithin einen geringen Stellenwert.

Es erscheint deshalb u.a. als notwendig

- daß die höheren Ebenen der Behörden Bemühungen, dem Bürgerinteresse angemessene Vordrucke zu gestalten, unterstützen
 - daß die abschließende Gestaltung der Vordrucke als Organisationsaufgabe angesehen wird
 - daß die Vordrucksachbearbeiter speziell für diesen Bereich aus- und fortgebildet werden
 - daß schon bestehende Ansätze einer Koordination und eines Austauschs von positiven und negativen Erfahrungen weiter ausgebaut werden
3. Viele der gegenwärtig verwendeten Vordrucke sind vornehmlich ausgerichtet auf fachinterne Vorlagen wie Gesetze, Dienstanweisungen, auf die amtlichen Erfordernisse und die maschinelle Auswertung. Bei der Gestaltung bürgernaher, d.h. verständlicher und übersichtlicher Vordrucke sollten die

verschiedensten Gesichtspunkte berücksichtigt werden, wie etwa

- Art der Anrede des Bürgers
- Vermeidung eines veralteten Amtsdeutsch
- Erläuterung von Fachausdrücken und Fachbegriffen
- übersichtlicher Satzbau und angemessene Kürze der Sätze
- Hervorhebung der wichtigsten Gegenstände
- Aufbau und übersichtliche Gliederung
- Verhältnis des Vordrucks zu den Erläuterungen
- graphische Gestaltung

Generell zu bedenken ist die Möglichkeit, Erkenntnisse der Psychologie, der Soziologie und der Didaktik mitzuverwerten.

Vor allem bei Vordrucken in hoher Auflage sollten die Entwürfe mit einer repräsentativen Benutzergruppe getestet werden.

4. Wegen Unverständlichkeit und Unübersichtlichkeit werden viele Vordrucke von den Bürgern negativ bewertet. Weit verbreitet ist die Abneigung, die Vordrucke überhaupt zu lesen oder zu bearbeiten, sowie die Angst, etwas falsch zu machen.

Neben der bürgernahen Gestaltung der Vordrucke ist notwendig, den Bürgern bewußt zu machen

- daß eine Verwaltung ohne Vordrucke nicht auskommt
- daß unter dem Ziel einer raschen und angemessenen Behandlung der zahllosen Anträge und damit auch des Antrags jedes einzelnen gewisse Eigenheiten des Vordrucks in Kauf zu nehmen sind
- daß die Verpflichtung des Bürgers, die Vordrucke vollständig und richtig auszufüllen, auch der Wahrung seiner Rechte dient

5. Die Möglichkeit der persönlichen Beratung des Bürgers durch die zuständigen Sachbearbeiter beim Ausfüllen der Vordrucke sollte weiter ausgebaut und dem Bürger bewußt gemacht werden.